



CONFIANÇA LEGÍTIMA, LEIS DE PROCEDIMENTO E PROCESSO ADMINISTRATIVO LATINO-AMERICANOS E JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA: diálogo possível e necessário*

LEGITIMATE EXPECTATION, LATIN-AMERICAN LAWS FOR ADMINISTRATIVE PROCEDURE/ PROCEEDINGS AND THE BRAZILIAN CASELAW: a possible and necessary dialogue

Laone Lago

RESUMO

Assere que a confiança legítima não é um tema trivial e envolve interesse da sociedade, especialmente por estar diretamente relacionada com ações e interações.

Entende que as legislações latino-americanas são comedidas em matéria de procedimento/processo administrativo – ainda que, em alguns casos, a confiança legítima apareça de uma forma bastante consistente, até mesmo pioneira – e que há espaço para um diálogo possível entre legislação latino-americana e jurisprudência brasileira, o que será certamente construtivo.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Administrativo; confiança legítima; legislações latino-americanas; Supremo Tribunal Federal – STF; Superior Tribunal de Justiça – STJ; relação de confiança.

ABSTRACT

The author states that legitimate expectation is not a trivial topic and that it involves social interest, especially because it is directly related to actions and interactions.

He considers that Latin-American legislations are limited in terms of administrative procedure/proceeding – even though in some cases legitimate expectation occurs in a fairly consistent, even pioneering way – and that there is still room for a possible dialogue between Latin-American legislation and the Brazilian caselaw, which will certainly be constructive.

KEYWORDS

Administrative Law; legitimate expectation; Latin-American legislations; Brazilian Supreme Court; Superior Court of Justice; trust relationship.

* Trabalho originalmente apresentado ao Professor Doutor Ricardo Perlingeiro, na disciplina *Acesso à justiça I: justiça Administrativa*, do doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais do Programa de Pós-Graduação em Direito e Sociologia da Universidade Federal Fluminense – UFF, no primeiro semestre de 2017.

1 INTRODUÇÃO

No ano de 1956, mais precisamente no dia 14 de novembro, período em que o mundo ainda convivia com uma Alemanha Ocidental ao lado de uma (vizinha de muro, literalmente) Alemanha Oriental, foi proferida decisão pelo Tribunal Administrativo Superior de Berlim envolvendo um *leading case* acerca do que se convencionou chamar de “proteção à confiança”. O fato em questão envolveu uma viúva que deixou de residir na República Democrática Alemã (Alemanha Oriental), mudando-se para Berlim Ocidental, tendo em vista promessa recebida acerca da percepção de pensão. Referido benefício foi concedido, porém, estendeu-se apenas pelo período de um ano. Posteriormente, verificando que não haveria legalidade para tal concessão, a Administração Pública Ocidental revogou o benefício, ao argumento de que a beneficiária não preencheria os requisitos legais. Requereu-se, ainda, a restituição de valores que já haviam sido pagos (MAURER, 2001, p. 70-71).

Diante do referido imbróglio fático e, por conseguinte, jurídico, o Tribunal Administrativo Superior de Berlim entendeu que se estaria em face do que pioneiramente veio a ser chamado de “confiança legítima”, ou, contemporaneamente, “princípio da confiança legítima”, o qual deveria ser observado inclusive ante a ilegalidade (ausência de normativo que amparasse a concessão de um determinado benefício, como no caso em tela), não podendo tal concessão ser simplesmente revogada pela administração pública, ainda mais quando percebida de boa-fé, decisão esta que foi confirmada pelo Tribunal Administrativo Federal. Basicamente, ao se comportar de uma determinada maneira, o Poder Público estabelece uma relação de confiança que se legitima pela boa-fé diante de quem o recebe (MAFFINI, 2006, p. 81-83).

Decorridas inúmeras décadas em relação ao momento em que foram lançadas as suas primeiras raízes, a confiança legítima ganhou moldura e coesão,

consolidando-se, especialmente, sob a perspectiva doutrinária e jurisprudencial. Não é por outra razão que Juarez Freitas (2004, p. 60), por exemplo, defende parecer *inequívoco que o princípio da confiança estatui o poder-dever de o administrador público zelar pela estabilidade decorrente de uma relação timbrada por uma autêntica fides mútua, no plano institucional*.

Decorridas inúmeras décadas em relação ao momento em que foram lançadas as suas primeiras raízes, a confiança legítima ganhou moldura e coesão, consolidando-se, especialmente, sob a perspectiva doutrinária e jurisprudencial.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005, p. 49), *se a Administração adotou determinada interpretação como a correta e a aplicou a casos concretos, não pode depois vir a anular atos anteriores, sob o pretexto de que os mesmos foram praticados com base em errônea interpretação*. Fato é, insiste a autora, que *se o administrado teve reconhecido determinado direito com base em interpretação adotada em caráter uniforme para toda a Administração, é evidente que a sua boa-fé deve ser respeitada*. Ademais, conclui a autora, *se a lei deve respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, por respeito ao princípio da segurança jurídica, não é admissível que o administrado tenha seus direitos fluindo ao sabor de interpretações jurídicas variáveis no tempo*.

Patrícia Baptista (2007), por sua vez, insiste no entendimento de que *a aplicação do princípio da proteção da confiança legítima [...] se presta justamente para aumentar o grau de proteção conferido aos cidadãos*. Por tais razões, não é difícil alinhar o entendimento no sentido de que a confiança legítima, ou mesmo o princípio da confiança legítima, envolve a possibilidade de que atos administrativos, mesmo que antijurídicos, sejam mantidos, tendo em vista o fato

de terem sido perpetrados com aparência de legitimidade e cujos efeitos se prolongaram ao longo do tempo, gerando verdadeira e legítima expectativa de estabilização, o que deve ser observado e respeitado diante de uma nova perspectiva na relação entre administração pública e administrado – de eminente desnivelada hierárquico para forte nivelamento relacional e funcional.

Em face desse cenário, em que a confiança legítima galgou e continua a ganhar território, reforçando-se doutrinariamente, nada mais pertinente do que direcionar esforços para ampliar a reflexão para alcançar tanto legislação, nos casos normativos envolvendo procedimento e processo administrativo dos países latino-americanos submetidos à Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH, quanto jurisprudência, em julgados colegiados proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ e pelo Supremo Tribunal Federal – STF.

Melhor elucidando, enquanto a base legislativa da pesquisa, conforme reflete o Apêndice¹, foi extraída de compilação desenvolvida no âmbito do projeto de pesquisa “Desafios contemporâneos da justiça administrativa”, do Grupo de Pesquisa Efetividade da Jurisdição (GPEJ-CNPq), por graduandos, mestrandos e doutorandos da Universidade Federal Fluminense – UFF², o amparo jurisprudencial, por sua vez, foi alcançado do entendimento colegiado acerca do tema proferido tanto pelo Supremo Tribunal Federal – STF, quanto pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ.

Metodologicamente, trata-se de pesquisa descritiva-exploratória, pois visa, de um lado, identificar características (quais

as bases de origem e o que há acerca do tema) e, de outro, ampliar o seu entendimento (o que pode ser ajustado e consolidado, especialmente quais são os pontos de diálogo e fortalecimento), reunindo informações pretéritas sobre o assunto para refinar o tema objeto da pesquisa, inclusive com proposições (GIL, 2002). Ao fim e ao cabo, envolve esforço para interconectar a perspectiva legislativa latino-americana com a visão jurisprudencial brasileira acerca da temática da confiança legítima, especialmente sob o emergente paradigma de uma administração pública menos hierarquizada em face do administrado.

2 AS LEIS DE PROCEDIMENTO E PROCESSO ADMINISTRATIVO NA LEGISLAÇÃO LATINO-AMERICANA EM MATÉRIA DE CONFIANÇA LEGÍTIMA (PERLINGEIRO ET AL., 2017)

Na legislação latino-americana, mais especificamente nos 18 (dezoito) países submetidos à Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH (a Venezuela denunciou a Convenção, saindo voluntariamente da jurisdição da Corte, em 10/7/2012), a expressão “princípio da confiança legítima” não é (literalmente) corriqueira, porém não deve ser entendida como algo novo nos referidos normativos legais nacionais. Utilizando-se, por outro lado, de expressões como “confiança legítima”, “confiança”, ou mesmo “boa-fé”, pode-se verificar se tratar de previsão perfeitamente factível, o que também ocorre nos 2 (dois) Códigos-Modelo avaliados. Trata-se, portanto, de assunto que encontra resguardo legislativo.

Iniciando-se com a expressão “princípio da confiança legítima”, sua literalidade só foi encontrada em uma e única legislação nacional, a da República Dominicana, oportunidade em que está inserida no Título Primeiro – Princípios da atuação administrativa –, da lei de procedimento administrativo – Lei n. 107/13, de 6 de agosto de 2013. Nela, o referido princípio está devidamente conceituado, isto é, *princípio da confiança legítima: em cuja virtude a atuação administrativa será respeitosa com as expectativas que razoavelmente tenha gerado a própria Administração no passado*³.

A expressão “confiança legítima”, por sua vez, está presente tanto na legislação do Equador, quanto na da República Dominicana, esta conforme acima evidenciado. Acerca da legislação pátria do Equador, o Estatuto do Regime Jurídico Administrativo da Função Executiva a insere dentre os princípios gerais da administração pública, colocando-a ao lado da legalidade, da eficácia, da hierarquia, da descentralização, da desconcentração, da coordenação e da boa-fé⁴.

A “confiança”, por outro lado, além de estar presente no Equador e na República Dominicana, conforme já acima grifados, também está prevista na legislação da Bolívia, entendimento que se relaciona diretamente com a boa-fé, isto é, na relação entre particulares e a administração pública pressupõe-se a confiança, além da cooperação e da lealdade na atuação dos servidores públicos e dos cidadãos, que devem orientar o procedimento administrativo⁵.

Adotando-se a expressão “boa-fé”, encontra-se o maior número de legislações, dentre elas a Bolívia, conforme acima pontuado. A Colômbia insere a boa-fé como princípio que todas as autoridades devem interpretar e aplicar nas atuações e nos procedimentos administrativos, pois consagrado na Constituição Política – em virtude do princípio da boa-fé, as autoridades e os

particulares pressupõem comportamento leal e fiel uns com os outros no exercício de suas competências, direitos e deveres⁶.

A legislação nacional da Costa Rica também observa o princípio da boa-fé em todos os atos administrativos, salvo disposição expressa em contrário⁷. Entendimento este também acolhido pela legislação do México, sendo a boa-fé inserida como princípio a ser observado em toda e qualquer atuação administrativa⁸, o que também acontece tanto na legislação peruana⁹, quanto na uruguaia¹⁰.

O Código Modelo de Processos Administrativos Judicial e Extrajudicial para Ibero-América também adota a confiança legítima entre os princípios aplicáveis à administração pública¹¹ e visa estabelecer seu conceito¹², o qual pode ser entendido como ato administrativo eivado de ilegalidade ou submetido a mudança de interpretação que concede direito de qualquer natureza ao interessado e não pode ser desfeito se o destinatário favorecido confiou na sua estabilidade e a confiança é digna de proteção.

O Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa destaca que, quando a autoridade administrativa estiver exercendo poderes discricionários, o tribunal examinará especialmente se os direitos fundamentais ou princípios foram de alguma forma tornados vulneráveis, frisando o dever de observância e respeito aos princípios da igualdade, proporcionalidade, proibição da arbitrariedade, boa-fé e proteção da confiança legítima¹³.

3 A CONFIANÇA LEGÍTIMA NA JURISPRUDÊNCIA COLEGIADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF

O princípio da confiança legítima, ou simplesmente confiança legítima, é assunto discutido no Supremo Tribunal Federal – STF, sendo esta a conclusão que se pode extrair ao se realizar uma busca na opção “pesquisa de jurisprudência”, em sua página eletrônica (BRASIL, STF), especialmente ao se utilizar da expressão “princípio da confiança legítima”, em que são encontradas 20 (vinte) decisões monocráticas e 2 (dois) informativos. Realizando-se nova pesquisa, agora com a utilização da expressão “confiança legítima”, são encontrados 12 (doze) acórdãos, 249 (duzentos e quarenta e nove) decisões monocráticas, 6 (seis) decisões da presidência, 1 (uma) questão de ordem e 13 (treze) informativos.

Focando-se nos acórdãos – decisões colegiadas por excelência, o que, ao que tudo indica, sinaliza o entendimento convergente de um corpo de julgadores, sem desprezar suas divergências, certamente –, percebe-se que dos 12 (doze) acórdãos, apenas 9 (nove) possuem em suas ementas a expressão “confiança legítima”¹⁴, sendo possível a percepção da seguinte divisão, conforme Tabela 1, que abaixo segue:

Medida judicial	Quantidade	Percentual
MS	3	33,33%
ADI	2	22,22%
RE	2	22,22%
ARE	1	11,11%
ACO	1	11,11%

Fonte: O autor (2017)

Observando-se inicialmente os Mandados de Segurança – MS, tendo em vista o fato de eles representarem um maior quantitativo de demandas judiciais apreciadas de forma colegiada, seja pela Turma, seja pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal – STF, pode-se destacar o MS 31.271/DF, julgado pela Primeira Turma, tendo como relator o Ministro Luiz Fux. Referida demanda envolve ato sancionatório expedido pelo Tribunal de Contas da União – TCU em face do então Presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal e Territórios – TCDFT, diante do fato de ter este determinado o pagamento de vantagens pecuniárias a servidores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF. À unanimidade, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal – STF¹⁵ entendeu no sentido de ser inexistente *qualquer indício de que o impetrante tenha agido de má-fé ou intenção deliberada de violar a Lei n. 9.494/1997*, sendo a ordem concedida para anular a multa aplicada ao impetrante. Percebe-se que o entendimento caminhou pela inexistência de má-fé ou intenção deliberada de fraudar lei, sendo necessário no caso a “proteção da confiança legítima”, isto é, *[c]onfiguração de base fática objetiva apta a despertar no então presidente do TJDF a confiança quanto à regularidade jurídica de sua conduta*.

O segundo Mandado de Segurança – MS, também julgado pela Primeira Turma, e sob a relatoria para o acórdão do Ministro Luiz Fux¹⁶, MS 28.469 AgR-segundo/DF, envolve o Conselho Nacional de Medicina Veterinária – CFMV em face do Tribunal de Contas da União – TCU, estando, *in casu*, em discussão tese relacionada à contratação dos impetrantes, ocorrida há mais de 10 (dez) anos, e a alegação de desrespeito ao processo de seleção e às regras constitucionais aplicáveis (art. 37, II, CRFB/88). Fatos que *[segundo entendimento proferido por maioria de votos pela Primeira Turma] tornam imperativa a análise mais apurada do mandado de segurança, sobretudo em decorrência do princípio da proteção da confiança legítima*. Proveu-se, sob tais bases, o segundo Agravo Regimental apenas para possibilitar um melhor exame do Mandado de Segurança – MS, bem como para facultar

às partes sustentação oral, apresentando-se a confiança legítima como princípio a ser protegido.

O terceiro e último Mandado de Segurança – MS a ser avaliado, o MS 24.781/DF, foi apreciado e julgado pelo Tribunal Pleno, tendo como relator para o acórdão o Ministro Gilmar Mendes¹⁷. Trata-se de medida judicial manejada em face de mais uma decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União – TCU, tendo em vista atos concessivos de aposentadoria, reformas e pensões, entendendo-se, no caso, que *decisão proferida após mais de 5 (cinco) anos da chegada do processo ao TCU e após mais de 10 (dez) anos da concessão da aposentadoria pelo órgão de origem [estaria em incompatibilidade com o] princípio da segurança jurídica (confiança legítima)*. Fato é que, segundo o entendimento em questão, ainda que *não se opere] a decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/99 no período compreendido entre o ato administrativo concessivo de aposentadoria ou pensão e o posterior julgamento de sua legalidade*, a Corte de Justiça, grifando jurisprudência consolidada, entendeu que ultrapassado o referido prazo, *sob pena de ofensa ao princípio da confiança – fase subjetiva do princípio da segurança jurídica*, deve o Tribunal de Contas da União – TCU assegurar a ampla defesa e o contraditório nos casos em que o controle externo de legalidade for exercido pela Corte de Contas.

[...] não é difícil alinhar o entendimento no sentido de que a confiança legítima, ou mesmo o princípio da confiança legítima, envolve a possibilidade de que atos administrativos, mesmo que antijurídicos, sejam mantidos, tendo em vista o fato de terem sido perpetrados com aparência de legitimidade [...]

As discussões que envolvem a confiança legítima alcançam também Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADI. A primeira delas, a ADI 3.106 ED/MG, julgada à unanimidade pelo Tribunal Pleno, e sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, conferiu efeitos prospectivos (eficácia *ex nunc*) à declaração de inconstitucionalidade, fixando-se *como marco temporal de início da sua vigência a data da conclusão daquele julgado (14 de abril de 2010) e reconhecendo a impossibilidade de repetição das contri-*

buições recolhidas junto aos servidores públicos do Estado de Minas Gerais até a referida data, fazendo-se necessária tal modulação, segundo grifou o Supremo Tribunal Federal – STF, para acomodar e otimizar, notadamente, os princípios da segurança jurídica e a proteção da confiança legítima.

A segunda Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI verificada entre os julgados colegiados do Supremo Tribunal Federal – STF envolve Questão de Ordem, tendo mais uma vez o Ministro Luiz Fux como relator, entendimento apreciado e chancelado pelo Tribunal Pleno. Fato é que a ADI 4.425, QO/DF, também teve como foco a modulação temporal dos efeitos de decisão proferida em declaração de inconstitucionalidade, visando acomodar e otimizar valores constitucionais conflitantes. *In casu*, modularam-se os efeitos das decisões declaratórias de inconstitucionalidade proferidas nas ADIs n. 4.357 e 4.425 para manter a vigência do regime especial de pagamento de precatórios instituído pela Emenda Constitucional n. 62/2009 por 5 (cinco) exercícios financeiros a contar de primeiro de janeiro de 2016.

Dentre os 2 (dois) Recursos Extraordinários – RE identificados na pesquisa de jurisprudência decidida de forma colegiada, o primeiro é o RE 608.482/RN, apreciado pelo Tribunal

Pleno e tendo como relator o Ministro Teori Zavascki. Referido recurso adentrou na temática do concurso público, especialmente no ponto em que envolve candidato reprovado que assume cargo por força de liminar, restando esta supervenientemente revogada. Ao apreciar o caso, por maioria, vencidos os Ministros Roberto Barroso e Luiz Fux, o Supremo Tribunal Federal – STF entendeu *[não ser] compatível com o regime constitucional de acesso aos cargos públicos a manutenção*

no cargo, sob fundamento de fato consumado, de candidato não aprovado que nele tomou posse em decorrência de execução provisória de medida liminar ou outro provimento judicial de natureza precária, supervenientemente revogado ou modificado.

Entendeu-se, também no referido julgado, [i]gualmente invocável [...] invocar o princípio da segurança jurídica ou o da proteção da confiança legítima nessa situação. Fato é, segundo consignado pelo Supremo Tribunal Federal – STF que, por imposição do sistema normativo, a execução provisória das decisões judiciais, fundadas que são em títulos de natureza precária e revogável, se dá, invariavelmente, sob a inteira responsabilidade de quem a requer, ou, em outras palavras, sendo certo que a sua revogação acarreta efeito extintivo, circunstâncias que evidenciam sua inaptidão para conferir segurança ou estabilidade à situação jurídica a que se refere.

No outro Recurso Extraordinário – RE, o RE 636.359 AgR-segundo/AP, também julgado pelo Tribunal Pleno e sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, o Supremo Tribunal Federal – STF, à unanimidade, entendeu que a cognominada Lei da Ficha Limpa não é aplicável às eleições realizadas no ano de 2010, por força da incidência do art. 16 da Constituição Federal e dos princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, que asseguram a estabilidade nas regras do processo eleitoral.

Outro julgado identificado nas pesquisas é o ARE 704.882 AgR/RJ, apreciado pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal – STF, mais uma vez sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, e decidido à unanimidade, oportunidade em que restou consignada, ainda que ao transcrever a confiança legítima abordada no acórdão recorrido, a necessidade de se respeitar o princípio da segurança jurídica, na sua vertente subjetiva que é a proteção da confiança legítima, notadamente porque a condição de pensionistas foi reconhecida em 19/9/86¹⁸.

Por fim, na Ação Cível Originária – ACO 79/MT, de relatoria do Ministro Cezar Peluso, o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal – STF enfrentou a temática da confiança legítima em matéria de concessões para fins de domínio de colonização, isto é, atos celebrados há 53 (cinquenta e três) anos, envolvendo adquirentes de lotes de boa-fé, estão imersos na confiança legítima. Em outras palavras, colonização que implicou, ao longo do tempo, criação de cidades, fixação de famílias, construção de hospitais, estradas, aeroportos, residências, estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços etc. Trata-se de situação factual consolidada. Diante de tal realidade, verifica-se a impossibilidade jurídica de anulação dos negócios, diante das consequências desastrosas que, do ponto de vista pessoal e socioeconômico, acarretaria, aplicando-se ao caso os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima, como resultado da ponderação de valores constitucionais.

Duas observações podem ser extraídas dos referidos julgados colegiados proferidos pelo Supremo Tribunal Federal – STF, quais sejam, a confiança legítima consta de forma expressiva em julgados apreciados e decididos pelo Tribunal Pleno – ao todo, 6 (seis) julgados, conforme Tabela 2, que abaixo segue:

Tabela 2 – A confiança legítima e os Órgãos julgadores do STF.		
Órgão julgador:	Quantidade:	Percentual:
Tribunal Pleno	6	66,66%
Primeira Turma	3	33,33%

Fonte: O autor (2017)

A segunda observação envolve diretamente os julgadores, isto é, os Ministro (a) s Relatore (a) s, seja na origem, seja para o acórdão. O que se deduz é uma expressiva maioria dos julgados sob a relatoria do Ministro Luiz Fux – 6 (seis), dentre os 9 (nove) julgados colegiados identificados. Todos os demais Ministros Relatores (Teori Zavascki, Cezar Peluso ou Gilmar Mendes), estiveram à frente dos julgamentos em apenas 1 (um) caso cada, conforme Tabela 3, que abaixo segue:

Tabela 3 – A confiança legítima e os Ministros Relatores no STF.		
Relator(a):	Quantidade:	Percentual:
Luiz Fux	1	66,66%
Teori Zavascki	1	11,11%
Cezar Peluso	1	11,11%
Gilmar Mendes	1	11,11%

Fonte: O autor (2017)

4 A CONFIANÇA LEGÍTIMA SEGUNDO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL COLEGIADO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – STJ

O princípio da confiança legítima, ou, mais especificamente, confiança legítima, também não é assunto novo no Superior Tribunal de Justiça – STJ, conforme demonstra pesquisa realizada na opção “Jurisprudência do STJ”, em sua página eletrônica (BRASIL, STJ), especialmente ao se utilizar da expressão “princípio da confiança legítima”. Com tal referência, são encontradas 36 (trinta e seis) decisões monocráticas e 1 (um) informativo de jurisprudência. Focando-se em decisões colegiadas, logo, utilizando-se da expressão “confiança legítima”, são encontrados 25 (vinte e cinco) acórdãos, 414 (quatrocentos e quatorze) decisões monocráticas e 1 (um) informativo de jurisprudência.

Aplicando-se ao caso a mesma metodologia utilizada para avaliar os julgados colegiados proferidos pelo Supremo Tribunal Federal – STF, deve-se destacar que, dentre as referidas decisões colegiadas, apenas 15 (quinze) serão aqui melhor avaliadas, pois em 10 (dez) delas, ou não há a expressão “confiança legítima” em suas ementas, ou, em havendo referida expressão, ela está diretamente voltada para relações de confiança entre particulares, como, por exemplo, o enriquecimento por parte de seguradora, a relação de parentesco entre julgador e o proponente de ação popular, e inventários e relações obrigacionais. Em outras palavras, dos 15 (quinze) acórdãos que serão aqui avaliados, 11 (onze) estão diretamente relacionados com Recursos Especiais – REsp, e o restante – 4 (quatro) – envolvendo Mandados de Segurança – MS, conforme Tabela 4, que abaixo segue:

Tabela 4 – Medidas judiciais envolvendo confiança legítima no STJ.		
Medida judicial:	Quantidade:	Percentual:
REsp	11	73,33%
MS	4	26,66%

Fonte: O autor (2017)

Voltando-se especificamente os olhos para os referidos julgados, é possível promover uma separação, isto é, de um lado estão discussões envolvendo processo seletivo em concurso público, com a nomeação precária (via medida liminar), o que também envolve situações de matrícula no ensino superior por força de medida judicial, posteriormente revogada, e, de outro lado, as demais discussões envolvendo aposentadoria e a possibilidade de revisão dos atos administrativos anteriormente proferidos.

Dentre as primeiras medidas judiciais verificadas na pesquisa, encontra-se o AgInt no AREsp 491.956/SP, apreciado pela Segunda Turma, e sob a relatoria da Ministra Assusete Magalhães. No referido julgado, o interno foi improvido, tendo-se aplicado diretamente a teoria do fato consumado, que, na visão dos julgadores, trata-se de matéria constitucional, pois *vinculada aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé e da proteção da confiança legítima do administrado*, segundo pacificado pelo Supremo Tribunal Federal – STF (BRASIL, STF, RE 608.482/RN).

Outra decisão envolvendo medida judicial precária, posteriormente revogada, o que ensejou o agravo regimental a ter o seu seguimento negado, é o AgRg no REsp 1.416.320/SE. Referida medida esteve sob a relatoria do Ministro Og Fernandes, da Segunda Turma, tendo como discussão central matrícula no ensino superior realizada por força de medida judicial precária, posteriormente revogada. Aplicou-se ao caso, mais uma vez, o entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal – STF (RE 608.482/RN), isto é, *o postulante a cargo público [...] não pode invocar o princípio da proteção da confiança legítima, pois conhece a precariedade da medida judicial*. Situação idêntica ocorreu tanto no AgRg no REsp 1.451.556/PB quanto no AgRg no AREsp 638.979/ES, ambos também sob a relatoria do Ministro Og Fernandes e julgados pela Segunda Turma.

O Ministro Og Fernandes, da Segunda Turma, seguiu o entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal – STF (RE 608.482 / RN), o que ocorreu para negar provimento a agravo regimental visando obstar necessidade de devolução de valores recebidos por servidor público mediante força de decisão judicial precária, posteriormente reformada. Entendeu-se no caso em tela pela necessidade de o litigante *devolver os valores percebidos em virtude de decisão judicial precária, que venha a ser posteriormente revogada*. (BRASIL, STJ, AgRg no REsp 1.511.966/RS)

Referido entendimento – afastamento da teoria do fato consumado –, também foi aplicado no julgamento do AgRg no AREsp 314.884/SP, isto é, candidato empossado no cargo público em 2009, tendo como base laudos médicos particulares em sentido contrários ao entendimento oficial do certame. Em outras palavras, a Ministra Assusete

Magalhães, da Segunda Turma, entendeu ser *irrelevante o fato de, por força da sentença concessiva do mandamus – posteriormente reformada [...] –, o agravante ter sido empossado no cargo público almejado*.

Um julgado que merece um grifo específico é o REsp 1.172.660/DF, apreciado pela Quinta Turma e sob a relatoria do Ministro Jorge Mussi. No caso em tela, entendeu-se que *a hipótese dos autos, contudo, não trata do mesmo contexto fático do precedente [do Supremo Tribunal Federal – STF, RE 608.402 / RN], pois no caso em exame o impetrante era, à época [...], Primeiro Sargento da Aeronáutica, ou seja, possuía a condição de servidor público e obteve liminar que possibilitou sua frequência no Curso de Formação de Oficiais Especiais [...] durante um ano, em [...] respectiva formatura [...] e a consequente nomeação para Segundo Tenente dias depois*. Ademais, a situação se consolidou com o decurso de quase 6 anos, contados da concessão da liminar até o julgamento da Corte Federal, amoldando-se, pois, à jurisprudência desta Corte Superior quanto ao fato consumado.

Outra situação em que a aplicação via subsunção do entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF acerca do fato consumado foi relativizada envolve os autos do processo AgRg no AgRg no RMS 22.727/RS, apreciado pela Sexta Turma e tendo como relator o Ministro Nefi Cordeiro. No referido caso, uma candidata foi nomeada e empossada, sendo que a administração pública posteriormente atuou para rever a situação, ao argumento de que teria ocorrido erro de interpretação da lei e dos fatos. O Superior Tribunal de Justiça – STJ, por sua vez, entendeu pela manutenção do *status quo*, preservando boa-fé e confiança legítima. Em outras palavras, entendeu-se pela impossibilidade de a aplicação da teoria do fato consumado alcançar *hipótese em que o candidato foi regularmente nomeado e empossado, e, posteriormente, a Administração Pública pretende reverter tal situação jurídica pela constatação de sua ilegalidade, advinda de erro de interpretação da lei e dos fatos, ante a confiança legítima [...]*.

Percebe-se, dentre os 15 (quinze) julgados avaliados, uma primazia da Segunda Turma acerca da confiança legítima, respondendo por mais de 50% (cinquenta por cento) das manifestações judiciais, conforme Tabela 5, que abaixo segue:

Tabela 5 – A confiança legítima e os Órgãos julgadores do STJ.		
Órgão julgador:	Quantidade:	Percentual:
Segunda Turma	8	53,33%
Corte Especial	2	13,33%
Quinta Turma	2	13,33%
Sexta Turma	2	13,33%
Primeira Turma	1	6,66%

Fonte: O autor (2017)

Nesta esteira, pode-se também deduzir dos julgados avaliados que 2 (dois) Ministros do Superior Tribunal de Justiça – STJ possuem proeminência, pois juntos atuaram como relatores em mais de 50% (cinquenta por cento) dos processos, sendo eles a Ministra Assusete Magalhães e o Ministro Og Fernandes, conforme Tabela 6, que abaixo segue:

Tabela 6 – A confiança legítima e os Ministros Relatores no STJ.		
Relator(a):	Quantidade:	Percentual:
Assusete Magalhães	4	26,66%
Og Fernandes	4	26,66%
Jorge Mussi	2	13,33%
Laurita Vaz	2	13,33%
Maria Thereza de Assis Moura	1	6,66%
Nefi Cordeiro	1	6,66%
Sérgio Kukina	1	6,66%

Fonte: O autor (2017)

5 CONCLUSÕES

A confiança legítima, ou mesmo o princípio da confiança legítima, é uma realidade tanto nas legislações dos países latino-americanos, especialmente naqueles submetidos à Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH, quanto na jurisprudência brasileira, pontualmente nos entendimentos colegiados proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ e pelo Supremo Tribunal Federal – STF. Na verdade, trata-se de tema de longa data acolhido e refletido pela doutrina, que o observa sob o ângulo de aumento do grau de proteção conferido aos cidadãos. Insere-se no poder-dever (ou dever-poder) conferido ao administrador público para que zeze por uma relação que externar posturas, logo, que formate e consolide confiança, uma confiança qualificada, pois legítima.

Na legislação dos países latino-americanos aqui avaliada, um destaque pode ser feito em relação a República Dominicana, por se tratar do único país que possui expressamente uma definição voltada ao princípio da confiança legítima. Em seu normativo, consta claramente que a confiança legítima deverá ser observada pela administração pública diante das expectativas que razoavelmente tenha ela gerado. Percebe-se que a confiança somente será legítima quando os atos do passado forem respeitados no presente, restando rechaçada qualquer forma de surpresa. Ademais, a confiança legítima, presente também no Equador, na Bolívia, em Honduras, Colômbia, Costa Rica, México, Peru, Uruguai, além dos Códigos Modelo, volta-se de forma firme e insistente na direção da boa-fé ao destacar a interação entre administração pública e administrado.

A jurisprudência brasileira, por sua vez, revela-se fortemente concentrada. No Supremo Tribunal Federal – STF, mais de sessenta por cento (66,66%) dos processos avaliados estiveram sob a relatoria de um único julgador, o Ministro Luiz Fux, seguido pelos Ministros Teori Zavascki, Cezar Peluso e Gilmar Mendes, ambos com apenas um julgado relatado. O caso do Superior Tribunal de Justiça – STJ não é diferente. A Ministra Assusete Magalhães e o Ministro Og Fernandes, juntos, respondem por mais de cinquenta por cento dos casos apreciados (53,32%). O que se pode deduzir é que a essência do colegiado pode estar se esvaindo em decisões compostas (formalmente) por mais de um julgador, porém, não necessariamente (materialmente) por mais de um entendimento e compreensão acerca da temática em juízo deduzida.

Diga-se, ainda, que as decisões colegiadas, sejam elas do Supremo Tribunal Federal – STF, sejam elas do Superior Tribunal

de Justiça – STJ, são marcadamente de cunho procedimental, como, por exemplo, envolvendo a modulação temporal em controle de constitucionalidade, o que, é bom que se registre, visa manter certa relação de confiança com o administrado mesmo diante de uma inconstitucionalidade. Decisão que ganha destaque envolve manifestação do Supremo Tribunal Federal – STF acerca da existência, ou não, de fato consumado diante do ingresso de candidato por meio de medida judicial marcadamente precária que é posteriormente revogada. Entendeu-se, e assim vem também sendo observado pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ, ser incabível, em casos tais, invocar o princípio da confiança legítima.

Portanto, da legislação avaliada e da jurisprudência esmiuçada, pode-se deduzir que o tema da confiança legítima, passados mais de sessenta anos da sua origem na Alemanha Ocidental (à época ainda divisada com sua face Oriental), verdadeira confiança qualificada, é uma realidade que pende de maiores e melhores discussões e, especialmente, implementações. O que se pode dizer é que a legislação prevendo esse assunto é contida, ainda que, em algumas delas, reste claro que as expectativas razoavelmente geradas devam ser respeitadas pela administração pública. A jurisprudência também não é muito contundente. Fato é que o Supremo Tribunal Federal – STF, e também o Superior Tribunal de Justiça – STJ, podem, quiçá devem, direcionar os seus olhares aos normativos dos países latino-americanos, o que somente agregará às discussões jurisprudenciais, assim como às reflexões doutrinárias envolvendo o tema da confiança legítima que desse diálogo certamente advirão.

NOTAS

- 1 Apêndice aqui está sendo utilizado como *textos elaborados pelo autor a fim de complementar sua argumentação*. (PUC-RIO)
- 2 Referido trabalho reúne a legislação sobre processo e procedimento administrativo de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela, além do Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa e o Código Modelo de Processos Administrativos judicial e extrajudicial para Ibero-América. (PERLINGEIRO et al., 2017, p. 26-27)
- 3 Ley n. 107/13, de 6 de agosto de 2013 – Ley de procedimiento administrativo – Título Primero – Principios de la actuación administrativa. 15. Principio de confianza legítima: En cuya virtud la actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia Administración en el pasado
- 4 Decreto Ejecutivo n. 2.428, de 18 de marzo de 2002 – Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva – Libro II – Procedimiento administrativo común de la Función Ejecutiva. Art. 101. Principios generales. 1. La Administración Pública Central sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la ley y al derecho. Igualmente, deberá respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima.
- 5 Ley n. 2.341, de 23 de abril de 2002 – Ley de procedimiento administrativo – Título preliminar – Disposiciones generales. Art. 4º. Principios generales de la actividad administrativa. La actividad administrativa se regirá por los siguientes principios: e) Principio de buena fe: En la relación de los particulares con la Administración Pública se presume el principio de buena fe. La confianza, la cooperación y la lealtad en la actuación de los servidores públicos y de los ciudadanos, orientarán el procedimiento administrativo;
- 6 Ley n. 1.437, de 18 de enero de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Art. 3º. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera

- de este Código y en las leyes especiales. Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. 4) En virtud del principio de buena fe, las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.
- 7 Ley n. 6.227, de 2 de mayo de 1978 – Ley General de la Administración Pública – Capítulo segundo – Del funcionario de hecho. Art. 144. 1. El acto administrativo no podrá surtir efecto ni ser ejecutado en perjuicio de derechos subjetivos de terceros de buena fe, salvo disposición expresa o inequívoca en contrario del ordenamiento. 2. Toda lesión causada por un acto a derechos subjetivos de terceros de buena fe deberá ser indemnizada en su totalidad, sin perjuicio de la anulación procedente.
 - 8 Ley de 4 de agosto de 1994 – Ley Federal de Procedimiento Administrativo – Título tercero – Del procedimiento administrativo. Capítulo primero – Disposiciones generales. Art. 13. La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.
 - 9 Ley n. 27.444, 11 de abril de 2001 – Ley del procedimiento administrativo general – Capítulo II – Nulidad de los actos administrativos. Art. 12. Efectos de la declaración de nulidad. 12.1 La declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro.
 - 10 Decreto 500/991 con las modificaciones Del Decreto 420/007 al decreto n. 640/973, 8 de agosto de 1973 – normas generales de actuación administrativa y regula el procedimiento disciplinario en la administración central – Título único – Reglas generales de actuación administrativa. Art. 6º. Las partes, sus representantes y abogados patrocinantes, los funcionarios públicos y, en general todos los participantes del procedimiento, ajustarán su conducta al respeto mutuo y a la lealtad y buena fe.
 - 11 Código Modelo de Processos Administrativos Judicial e Extrajudicial para Ibero-América. Título I – Do processo administrativo extrajudicial. Art. 2º. Princípios aplicáveis à Administração Pública. A Administração observará, dentre outros, os princípios da constitucionalidade, convencionalidade, legalidade, moralidade, boa-fé, impessoalidade, publicidade, eficiência, motivação, proporcionalidade, razoabilidade, segurança jurídica e confiança legítima.
 - 12 Código Modelo de Processos Administrativos Judicial e Extrajudicial para Ibero-América. Título I – Do processo administrativo extrajudicial. Art. 20. Confiança legítima. O ato administrativo eivado de ilegalidade ou submetido a mudança de interpretação que concede direito de qualquer natureza ao interessado não pode ser desfeito se o destinatário favorecido confiou na sua estabilidade e a confiança é digna de proteção.
 - 13 Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa. Art. 4. Controle dos poderes discricionários. 1) Quando a autoridade administrativa tiver exercido poderes discricionários, o tribunal examinará especialmente: c) Se tornou vulneráveis direitos fundamentais ou princípios, como o da igualdade, proporcionalidade, proibição da arbitrariedade, boa-fé e proteção da confiança legítima.
 - 14 Ver Brasil, Supremo Tribunal Federal (ADI 3.106 ED/MG; ADI 4.425 QO/DF; RE 608.482/RN; MS 31.271/DF; MS 28.469 AgR-segundo/DF; ARE 704.882 AgR/RJ; ACO 79/MT; RE 636.359 AgR-segundo/AP; MS 24.781/DF).
 - 15 Ausente o Ministro Dias Toffoli.
 - 16 A relatoria originária estava com o Ministro Dias Toffoli.
 - 17 Originalmente, a relatoria estava com a Ministra Ellen Gracie.
 - 18 Originalmente, a citação está em letras maiúsculas, alteradas para fins da atual citação.
- DTXT&b=INFJ&todas=todas>. Acesso em: 30 jul. 2017.
- _____. _____. *Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 491.956/SP*. Segunda Turma. Relatora: Ministra Assusete Magalhães. Julgamento: 27/9/2016.
- _____. _____. *Agravo Regimental no Recurso Especial 1.416.320/SE*. Segunda Turma. Relator: Ministro Og Fernandes. Julgamento: 15/9/2015.
- _____. _____. *Agravo Regimental no Recurso Especial 1.451.556/PB*. Segunda Turma. Relator: Ministro Og Fernandes. Julgamento: 8/9/2015.
- _____. _____. *Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 638.979/ES*. Segunda Turma. Relator: Ministro Og Fernandes. Julgamento: 18/8/2015.
- _____. _____. *Agravo Regimental no Recurso Especial 1.511.966/RS*. Segunda Turma. Relator: Ministro Og Fernandes. Julgamento: 18/8/2015.
- _____. _____. *Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 314.884/SP*. Segunda Turma. Relatora: Ministra Assusete Magalhães. Julgamento: 13/3/2015.
- _____. _____. *Recurso Especial 1.172.660/DF*. Quinta Turma. Relator: Ministro Jorge Mussi. Julgamento: 4/2/2016.
- _____. _____. *Agravo Regimental no Agravo Regimental no Recurso em Mandado de Segurança 22.727/RS*. Sexta Turma. Relator: Ministro Nefi Cordeiro. Julgamento: 13/10/2015.
- _____. Supremo Tribunal Federal – STF. *Jurisprudência*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 29 jul. 2017.
- _____. _____. *Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.106/MG*. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento: 20/5/2015, DJe 13/8/2015.
- _____. _____. *Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.425/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento: 25/3/2015, DJe 4/8/2015.
- _____. _____. *Recurso Extraordinário 608.482/RN*. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Teori Zavascki. Julgamento: 7/8/2014, DJe 30/10/2014.
- _____. _____. *Mandado de Segurança 31.271/DF*. Primeira Turma. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento: 20/5/2014, DJe 5/6/2014.
- _____. _____. *Segundo Agravo Regimental em Mandado de Segurança 28.469/DF*. Primeira Turma. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento: 19/2/2013, DJe 10/5/2013.
- _____. _____. *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 704.882/RJ*. Primeira Turma. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento: 18/12/2012, DJe 19/2/2013.
- _____. _____. *Ação Cível Originária 79/MT*. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Cezar Peluso. Julgamento: 16/3/2012, DJe 28/5/2012.
- _____. _____. *Segundo Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 636.359/AP*. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento: 3/11/2011, DJe 25/11/2011.
- _____. _____. *Mandado de Segurança 24.781/DF*. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento: 2/3/2011, DJe 9/6/2011.
- CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- COLÔMBIA. *Ley n. 1.437, de 18 de enero de 2011*. Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo. Bogotá, 2011.
- COSTA RICA. *Ley n. 6.227, de 2 de mayo de 1978*. Ley general de la administración pública. San José, 1978.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- EQUADOR. *Decreto ejecutivo n. 2.428, de 18 de marzo de 2002*. Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Quito, 2002.
- FREITAS, J. A. *Interpretação sistemática do Direito*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- GIL, A. C. *Como elaborar projeto de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- INSTITUTO IBERO-AMERICANO DE DIREITO PROCESSUAL. *Código modelo de processos administrativos – judicial e extrajudicial – para Ibero-América*. Buenos Aires, 2012.
- MAFFINI, R. *Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.
- MAURER, H. *Elementos de direito administrativo alemão*. Tradução de Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2001.
- MÉXICO. *Ley federal de procedimiento administrativo*. *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 4 ago. 1994.
- MORAES, A. (Coord.). *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009.
- PERLINGEIRO, R. A impugnação judicial de atos administrativos na defesa de interesses difuso, coletivo e individuais homogêneos. *Revista de Direito do Estado – RDE*, Rio de Janeiro, ano 2, n. 7, p. 255-272, 2007. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2250854>>. Acesso em: 6 ago. 2017.
- _____. (Org.). *Euro-American model code of administrative jurisdiction*: english, french, german, italian, portuguese and spanish versions. Niterói: Eduff, 2014. 130 p. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2441582>>. Acesso em: 6 ago. 2017.
- _____. O devido processo administrativo e a tutela judicial efetiva: um novo

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, P. A tutela da confiança legítima como limite ao exercício do poder normativo da Administração Pública : a proteção das expectativas legítimas dos cidadãos como limite à retroatividade normativa. *Revista eletrônica de direito do Estado*, Salvador, n. 11, jul./set. 2007. Disponível em: <<http://www.direitodo-estado.com.br>> Acesso em: 20 abr. 2011.

BOLÍVIA. *Ley n. 2.341, de 23 de abril de 2002*. Ley de procedimiento administrativo. La Paz, 2002.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Jurisprudência*. Disponível em: <[Revista CEJ, Brasília, Ano XXI, n. 73, p. 40-52, set./dez. 2017](http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?acao=pesquisar&novaConsulta=true&i=1&data=&livre=%22confiança%27a+leg%27EDtima%22&ref=&opAjuda=SIM&tipo_visualizacao=null&thesaurus=null&p=true&operador=e&processo=&livreMinistro=&relator=&data_inicial=&data_final=&tipo_data=DTDE&livreOrgaoJulgador=&orgao=&ementa=&siglajud=&numero_leg=&tipo1=&numero_art1=&tipo2=&numero_art2=&tipo3=&numero_art3=¬a=&b=ACOR&b=SUMU&b=</p>
</div>
<div data-bbox=)

olhar? *Revista de Processo*, São Paulo, ano 40, n. 239, p. 293-331, jan. 2015. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2511545>>. Acesso em: 6 ago. 2017.

_____. O direito à informação do ponto de vista processual (judicial e extrajudicial). *Revista CEJ*, Brasília, ano 19, n. 66, p. 17-20, maio/ago. 2015. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2607021>>. Acesso em: 6 ago. 2017.

_____. (Coord.) et al. *Procedimento administrativo e processo administrativo latino-americanos*: compilação de leis nacionais. Rio de Janeiro: EMARF, 2017, p. 26-27. Disponível em: <<http://emarf.trf2.jus.br/site/revistaemarf.php>>. Acesso em: 7 jul. 2017.

_____. Princípios e regras gerais da jurisdição administrativa na legislação brasileira. *Revista da EMARF*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p.325-379, nov. 2015/abr. 2016. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2662737>>. Acesso em: 6 ago. 2017.

PERU. *Ley n. 27.444, 11 de abril de 2001*. Ley del procedimiento administrativo general. Lima, 2001.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO – PUC-Rio. (Rio de Janeiro). Normas para apresentação de teses e dissertações. Disponível em: <https://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccpg/normas/apendices_e_anexos.html>. Acesso em: 6 ago. 2017.

REPÚBLICA DOMINICANA. *Ley n. 107/13, de 6 de agosto de 2013*. Ley de procedimiento administrativo. Santo Domingo, 2013.

URUGUAI. *Decreto 500/991 con las modificaciones del Decreto 420/007 al Decreto n. 640/973, 8 de agosto de 1973*. Normas generales de actuación administrativa y regulación del procedimiento en la administración central. Montevideo, 1991.

Artigo recebido em 16/10/2017.

Artigo aprovado em 6/11/2017.

APÊNDICE – A CONFIANÇA LEGÍTIMA NAS LEIS DE PROCEDIMIENTO E PROCESSO ADMINISTRATIVO LATINO-AMERICANOS:

Expressão pesquisada:	País:	Normativo encontrado:	Ementa:	Transcrição:
<i>Princípio de confiança legítima</i>	República Dominicana	Ley n. 107/13, de 6 de agosto de 2013.	<i>Ley de procedimiento administrativo.</i>	Título primero – Principios de la actuación administrativa. 15. Principio de confianza legítima: En cuya virtud la actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia Administración en el pasado. (fl. 1.634)
<i>Confianza legítima</i>	Equador	Decreto Ejecutivo n. 2.428, de 18 de marzo de 2002	<i>Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva</i>	Libro II – Procedimiento administrativo común de la Función Ejecutiva Art. 101. Principios generales. 1. La Administración Pública Central sive con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la ley y al derecho. Igualmente, deberá respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima . (fl. 899)
	República Dominicana	Ley n. 107/13, de 6 de agosto de 2013	<i>Ley de procedimiento administrativo</i>	Título primero – Principios de la actuación administrativa 15. Principio de confianza legítima: En cuya virtud la actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia Administración en el pasado. (fl. 1.634) Título sexto – Revisión de actos y recursos administrativos Artículo 45. Declaración de lesividad de actos favorables Para el interés público los actos favorables para los interesados nulos o anulables, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Párrafo I. Si el vicio del acto determinara su nulidad, el proceso de lesividad puede iniciarse en cualquier momento, siempre y cuando no se haya producido prescripción de acciones, o si por cualquier circunstancia su activación contrarie la equidad, la buena fe o la confianza legítima . Párrafo III. La Administración podrá inadmitir motivadamente las solicitudes de inicio del proceso de lesividad cuando carezcan manifiestamente de fundamento, sean contrarias a la buena fe o a la confianza legítima . (fl. 1.656)
	Bolivia	Ley n. 2.341, de 23 de abril de 2002	<i>Ley de procedimiento administrativo</i>	Título preliminar – Disposiciones generales Artículo 4º. Principios generales de la actividad administrativa. La actividad administrativa se regirá por los siguientes principios: e) Principio de buena fe: En la relación de los particulares con la Administración Pública se presume el principio de buena fe. La confianza , la cooperación y la lealtad en la actuación de los servidores públicos y de los ciudadanos, orientarán el procedimiento administrativo; (fl. 248)
<i>Confianza</i>	Equador	Decreto Ejecutivo n. 2.428, de 18 de marzo de 2002	<i>Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva</i>	Libro II – Procedimiento administrativo común de la Función Ejecutiva Art. 101. Principios generales. 1. La Administración Pública Central sive con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la ley y al derecho. Igualmente, deberá respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima . (fl. 899)
	República Dominicana	Ley n. 107/13, de 6 de agosto de 2013	<i>Ley de procedimiento administrativo</i>	Título primero – Principios de la actuación administrativa 15. Principio de confianza legítima: En cuya virtud la actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia Administración en el pasado. (fl. 1.634) Título sexto – Revisión de actos y recursos administrativos Artículo 45. Declaración de lesividad de actos favorables. Los órganos administrativos podrán declarar, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, lesivos para el interés público los actos favorables para los interesados nulos o anulables, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Párrafo I. Si el vicio del acto determinara su nulidad, el proceso de lesividad puede iniciarse en cualquier momento, siempre y cuando no se haya producido prescripción de acciones, o si por cualquier circunstancia su activación contrarie la equidad, la buena fe o la confianza legítima . Párrafo III. La Administración podrá inadmitir motivadamente las solicitudes de inicio del proceso de lesividad cuando carezcan manifiestamente de fundamento, sean contrarias a la buena fe o a la confianza legítima . (fl. 1.656)

<i>Legítima</i>	Equador	Decreto Ejecutivo n. 2.428, de 18 de marzo de 2002	<i>Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva</i>	Libro II – Procedimiento administrativo común de la Función Ejecutiva Art. 101. Principios generales: 1. La Administración Pública Central sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la ley y al derecho. Igualmente, deberá respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima. (fl. 899)
	República Dominicana	Ley n. 107/13, de 6 de agosto de 2013	<i>Ley de procedimiento administrativo</i>	Título primero – Principios de la actuación administrativa 15. Principio de confianza legítima : En cuya virtud la actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia Administración en el pasado. (fl. 1.634) Título sexto – Revisión de actos y recursos administrativos Artículo 45. Declaración de lesividad de actos favorables: Los órganos administrativos podrán declarar, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, lesivos para el interés público los actos favorables para los interesados nulos o anulables, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Párrafo I. Si el vicio del acto determinara su nulidad, el proceso de lesividad puede iniciarse en cualquier momento, siempre y cuando no se haya producido prescripción de acciones, o si por cualquier circunstancia su activación contraría la equidad, la buena fe o la confianza legítima . Párrafo III. La Administración podrá inadmitir motivadamente las solicitudes de inicio del proceso de lesividad cuando carezcan manifiestamente de fundamento, sean contrarias a la buena fe o a la confianza legítima . (fl. 1.656)
<i>Revisión</i>	Honduras	Decreto n. 152-87, de 1 de diciembre de 1987	<i>Ley de procedimiento administrativo</i>	Título cuarto – Revisión del acto en vía administrativa Capítulo I – <i>Revisión</i> de oficio Artículo 123. La anulación, la revocación y la modificación de un acto solamente darán lugar a indemnización cuando la misma esté prevista expresamente en la ley. (fl. 1.009)
<i>buena fe</i>	Bolivia	Ley n. 2.341, de 23 de abril de 2002	<i>Ley de procedimiento administrativo.</i>	Artículo 4º. Principios generales de la actividad administrativa. La actividad administrativa se regirá por los siguientes principios: e) Principio de buena fe : En la relación de los particulares con la Administración Pública se presume el principio de buena fe : la confianza, la cooperación y la lealtad en la actuación de los servidores públicos y de los ciudadanos, orientarán el procedimiento administrativo. (fl. 248)
		Decreto Supremo n. 27.113	<i>Reglamento la Ley Nº 2341 de 23 de abril de 2002, de Procedimiento Administrativo, para su aplicación en el Poder Ejecutivo.</i>	Capítulo IV – Nulidad y anulabilidad del acto administrativo Artículo 54. Efectos de las nulidades. II. La autoridad administrativa, excepcionalmente y mediante resolución motivada, podrá variar los efectos señalados en el Párrafo anterior, cuando sea necesario para la mejor realización del interés público comprometido o la protección de derechos adquiridos de buena fe por los administrados. (fl. 288)
	Colombia	Ley n. 1.437, de 18 de enero de 2011	<i>Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.</i>	Artículo 3º. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe , moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. 4) En virtud del principio de buena fe , las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes. (fl. 544)
	Costa Rica	Ley n. 6.227, de 2 de mayo de 1978	<i>Ley General de la Administración Pública.</i>	Capítulo segundo – Del funcionario de hecho Artículo 117. No habrá relación de servicio entre el funcionario de hecho y la Administración, pero si el primero ha actuado de buena fe no estará obligado a devolver lo percibido de la administración en concepto de retribución y, si nada ha recibido, podrá recuperar los costos de su conducta en la medida en que haya habido enriquecimiento sin causa, de la Administración, según las reglas del derecho común. (fl. 713) Artículo 142. 2. Para que produzca efecto hacia el pasado a favor del administrado se requerirá que desde la fecha señalada para el inicio de su efecto existan los motivos para su adopción, y que la retroacción no lesione derechos o intereses de buena fe . (fl. 719) Artículo 144. 1. El acto administrativo no podrá sufrir efecto ni ser ejecutado en perjuicio de derechos subjetivos de terceros de buena fe , salvo disposición expresa o inequívoca en contrario del ordenamiento. 2. Toda lesión causada por un acto a derechos subjetivos de terceros de buena fe deberá ser indemnizada en su totalidad, sin perjuicio de la anulación procedente. (fl. 719) Artículo 171. La declaración de nulidad absoluta tendrá efecto puramente declarativo y retroactivo a la fecha del acto, todo sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe . (fl. 724)

				<p>Artículo 130.</p> <p>3) La anulación de un acto administrativo de alcance general producirá efectos erga omnes, salvo derechos adquiridos de buena fe y situaciones jurídicas consolidadas. La sentencia firme será publicada íntegramente en el diario oficial La Gaceta, con cargo a la administración que la haya dictado. (fl. 815)</p> <p>Artículo 131.</p> <p>1) La declaración de nulidad absoluta tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha de vigencia del acto o la norma, todo sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe. (fl. 815)</p>
Equador	Decreto Ejecutivo n. 2.428, de 18 de marzo de 2002	<i>Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.</i>	Art. 101. Principios generales.	1. La Administración Pública Central sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la ley y al derecho.
	Decreto Ejecutivo n. 2.428, de 18 de marzo de 2002	<i>Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.</i>	Art. 171. Límites de la revisión. Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe , al derecho de los particulares o a las leyes. (fl. 930)	
México	Ley de 4 de agosto de 1994	<i>Ley Federal de Procedimiento Administrativo.</i>	Título tercero – Del procedimiento administrativo Capítulo primero – Disposiciones generales	Artículo 13. La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe . (fl. 1.049)
Peru	Ley n. 27.444, 11 de abril de 2001	<i>Ley del procedimiento administrativo general</i>	Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo. 1.8 Principio de conducta procedimental. La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe . Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procesal. (fl. 1.509)	Capítulo II – Nulidad de los actos administrativos Artículo 12. Efectos de la declaración de nulidad. 12.1 La declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro. (1.516)
República Dominicana	Ley n. 107-13, de 6 de agosto de 2013	Ley de procedimiento administrativo.	Título primero – Principios de la actuación administrativa 14. Principio de buena fe : en cuya virtud las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento legal de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes. (fl. 1.633)	Capítulo I – Declaración de lesividad de actos Artículo 45. Declaración de lesividad de actos favorables. Los órganos administrativos podrán declarar, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, lesivos para el interés público los actos favorables para los interesados nulos o anulables, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Párrafo 1. Si el vicio del acto determinara su nulidad, el proceso de lesividad puede iniciarse en cualquier momento, siempre y cuando no se haya producido prescripción de acciones, o si por cualquier circunstancia su activación contrarie la equidad, la buena fe o la confianza legítima. Párrafo III. La Administración podrá inadmitir motivadamente las solicitudes de inicio del proceso de lesividad cuando carezcan manifiestamente de fundamento, sean contrarias a la buena fe o a la confianza legítima. (fl. 1.656)

buena fe	Uruguai	Decreto 500/991 con las modificaciones del Decreto 420/007 al Decreto n. 640/973, 8 de agosto de 1973	<i>Normas generales de actuación administrativa y regulo el procedimiento disciplinario en la administración central</i>	Título único – Regla generales de actuación administrativa Artículo 6°. Las partes, sus representantes y abogados patrocinantes, los funcionarios públicos y, en general todos los participantes del procedimiento, ajustarán su conducta al respecto mutuo y a la lealtad y buena fe . (fl. 1.683)
Confiança legítima	Código Modelo de Procesos Administrativos Judicial e Extrajudicial para Ibero-América			Exposición de motivos 4. O processo administrativo extrajudicial é entendido como todo e qualquer procedimento, em contraditório, a) destinado a preparar decisões administrativas que possam incidir sobre interesses ou direitos dos interessados; b) em que se configure uma controvérsia entre a administração e o interessado; c) ou uma controvérsia entre pessoas físicas ou pessoas jurídicas de Direito Público ou Privado, em que a solução possa advir da administração. Os princípios fundamentais do processo administrativo extrajudicial foram classificados quanto à sua natureza material ou processual. Os princípios que regem a Administração, na dicção do Projeto, são os da constitucionalidade, convencionalidade, legalidade, moralidade, boa-fé, impessoalidade, publicidade, eficiência, motivação, proporcionalidade, razoabilidade, segurança jurídica e confiança legítima (art. 2º). Além destes, incluem-se como princípios próprios do processo administrativo extrajudicial os da isonomia, contraditório, ampla defesa, razoável duração do processo, oficialidade, verdade material, predomínio administrativa e formalismo moderado (art. 4º). (fl. 1.788) 7. A segurança jurídica opera como limite ao poder de autotutela da administração. O desfazimento dos atos, das normas ou das decisões administrativas em virtude de ilegalidade, mas que tenham produzido efeitos favoráveis aos administrados, depende de processo judicial prévio e deve ocorrer, em uma perspectiva objetiva, somente dentro de determinado prazo, salvo comprovada má-fé, ou, em uma perspectiva subjetiva, quando não implicar quebra de confiança do interessado na estabilidade do comportamento da administração. Encontra-se, assim, presente no Projeto a matriz objetiva francesa da segurança jurídica ao lado do subjetivismo alemão, com o princípio da confiança legítima (arts. 19 e 20). (fl. 1.790) Título I – Do processo administrativo extrajudicial Art. 2º. Princípios aplicáveis à Administração Pública: A Administração observará, dentre outros, os princípios da constitucionalidade, convencionalidade, legalidade, moralidade, boa-fé, impessoalidade, publicidade, eficiência, motivação, proporcionalidade, razoabilidade, segurança jurídica e confiança legítima . (fl. 1.792) Art. 20. Confiança legítima . O ato administrativo elidido de ilegalidade ou submetido a mudança de interpretação que concede direito de qualquer natureza ao interessado não pode ser desfeito se o destinatário favorável confiou na sua estabilidade e a confiança é digna de proteção. (fl. 1.796)
	Código modelo euro-americano de jurisdição administrativa			Art. 4. Controle dos poderes discricionários. 1) Quando a autoridade administrativa tiver exercido poderes discricionários, o tribunal examinará especialmente: c) Se tornou vulneráveis direitos fundamentais ou princípios, como o da igualdade, proporcionalidade, proibição da arbitrariedade, boa-fé e proteção da confiança legítima . (fl. 1.809)

Fonte: O autor (2017)

1 As expressões “princípio de confiança legítima” (princípio da confiança legítima), “confiança legítima” (confiança legítima), “confiança” (confiança), “legítima” (legítima), “revisão” (revisão) e “buena fe” (boa-fé), foram sublinhadas e negritadas, sendo que todas as demais transcrições estão literalmente idênticas ao que constam nas legislações objeto do presente estudo (PERLINCEIRO et al., 2017, p. 26)

Laone Lago é professor, advogado colaborativo e consultor jurídico no Estado do Rio de Janeiro.